
REGROUPING SEBAGAI UPAYA EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PENGELOLAAN PENDIDIKAN

Sudiyono
AP FIP UNY

Abstrak

Pemerintah melalui Mendagri telah mengeluarkan surat Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar. Tujuan penggabungan tersebut adalah untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar.

Hasil penelitian Sudiyono, dkk., (2009) menunjukkan 1) kebijakan regrouping belum didukung oleh kebijakan teknis operasional terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana dan pengelolaan kelas paralel; 2) Kebijakan regrouping memberikan dampak positif bagi efisiensi pendanaan sekolah, tetapi tidak efisien dalam hal pengelolaan aset. 3) kebijakan regrouping mengakibatkan terjadinya penurunan ranking prestasi hasil belajar. Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan SDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Menurutnya, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap satuan produk (unit cost) sebesar Rp. 1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan, kurikulum (pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit..

Hal yang tak kalah penting harus diingat adalah sebagaimana telah dikatakan oleh Vilfredo Pareto, bahwa efisiensi menurut hukum pareto adalah pengorbanan atau kerugian pribadi mungkin diharuskan untuk mengamankan pengorbanan publik dan manfaat yang lebih kecil mungkin harus dikorbankan untuk merealisasikan manfaat yang lebih besar. Dengan demikian diperlukan sebuah proses regrouping yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan tanpa harus mengorbankan dampak negatif yang mungkin timbul. Karenanya proses regrouping tidak saja terbatas pada efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan, tetapi harus dilihat secara komprehensif pada tataran rumusan pengambilan kebijakan, dan implementasi kebijakan dan dampaknya. Kegagalan implementasi dalam regrouping berkaitan dengan dua kategori kegagalan, yaitu non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil). Oleh karena itu, semua stakeholder dalam regrouping harus dilibatkan.

Pendahuluan

Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan surat Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar. Tujuan penggabungan tersebut adalah untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar.

Memang dari sisi efisiensi tujuan penggabungan tersebut sangat bagus, misalnya sarana atau gedung yang ditinggalkannya dapat dimanfaatkan untuk penyelenggaraan SMP kecil atau SMP kelas jauh. Disamping itu, langkah ini juga sekaligus untuk mensukseskan program belajar 9 tahun. Efisiensi ini dengan kasat mata dapat dilihat bahwa untuk penyelenggaraan SMP sebagaimana dimaksud, pemerintah atau masyarakat tidak perlu mempersiapkan lahan, dan gedung serta fasilitas lainnya untuk sebuah investasi. Malahan sekolah yang diregroup oleh pemerintah dapat ditawarkan kepada pihak swasta, sehingga dapat memperoleh pemasukan tambahan dari hasil regrouping tersebut. Secara teoretik melalui kebijakan penggabungan (regrouping) pemerintah dapat menambah jumlah SMP, atau pemerintah juga dapat memperoleh pendapatan atas sewa gedung (SD yang digabung), dan juga efisien dalam membiayai SMP kecil/ SMP jarak jauh, sehingga alokasi tersebut dapat dialokasikan untuk keperluan sektor lainnya.

Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan SDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Dijelaskan lebih jauh, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap satuan produk (unit cost) sebesar Rp. 1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan, kurikulum (pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit.

Sayangnya, baik penelitian Kiemas maupun Marsono tersebut baru terbatas pada persoalan teknis penggabungan, rekomendasi yang diberikan juga baru bersifat teknis. Penelitian Yuliana, nampaknya lebih memberikan kejelasan terhadap efektifitas dan efisiensi tujuan regrouping, bahkan implikasi terhadap hasil penelitian tersebut dijelaskan bahwa sekalipun kesimpulannya merupakan sebuah indikasi positif bagi pelaksanaan regrouping sekolah, namun demikian kehati-hatian dalam mengalisa indikasi regrouping sekolah sangat diperlukan mengingat jumlah penduduk yang kemungkinan besar terus bertambah banyak.

Hal yang tak kalah penting harus diingat adalah sebagaimana telah diingatkan oleh Vilfredo Pareto, bahwa efisiensi menurut hukum Pareto yang sering disebut dengan Pareto optimally adalah pengorbanan atau kerugian pribadi mungkin diharuskan untuk mengamankan pengorbanan publik dan manfaat yang lebih kecil mungkin harus dikorbankan untuk merealisasikan manfaat yang lebih besar. Dengan demikian pasti terdapat dampak bagi sekolah yang diregroup, siswa, guru yang dimutasi serta stakeholder yang berkompeten demi tercapainya sejumlah manfaat dan tujuan regrouping sekolah dasar (SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo).

Sebagaimana kita pahami bahwa pendidikan, utamanya pendidikan dasar, dan khususnya sekolah dasar merupakan lembaga pendidikan yang menjadi target pemerintah untuk dilakukan wajib belajar. Ini berarti bahwa pendidikan di sekolah dasar harus menjadi kewajiban pemerintah untuk menuntaskannya. Pada sisi lain pendidikan di sekolah dasar khususnya, dan pendidikan pada umumnya menjadi barang publik. Artinya, sebagai barang publik (public goods), pendidikan harus menjadi kewajiban pemerintah. Implikasinya adalah pemerintah tidak hanya berpikir efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan. Jika pemerintah melalui Kementerian Pendidikan Nasional hanya berpikir tentang efisiensi pendidikan, maka makna pendidikan telah direduksi sedemikian rupa, sehingga perspektif pendidikan hanya terbatas pada masalah ekonomis.

Penyelenggaraan pendidikan menyangkut banyak aspek dan melibatkan berbagai stakeholder, yaitu murid, guru, komite sekolah, bahkan para wali murid atau orang tua. Semua stakeholder ini mesti terkena dampak dari kebijakan regrouping, yang tidak selamanya sejalan dengan konsep regrouping itu sendiri.

Undang-undang juga mengamanahkan bahwa guru sekolah dasar merupakan guru kelas. Berdasarkan kuota sebenarnya guru sekolah dasar di Sleman relatif terpenuhi. Persoalan yang timbul adalah masalah pemerataan. Dalam konteks ini maka daerah-daerah perbatasan umumnya sangat sarat dengan guru, karena guru-guru di wilayah tersebut merupakan sebuah dampak dari mutasi kepegawaian. Dengan demikian jika

terjadi regrouping kemungkinan yang terjadi adalah banyak guru yang posisinya tidak lagi sebagai guru kelas, sehingga berimplikasi terhadap kenaikan jabatan guru karena kekuarangan jam mengajar.

Nilai kemanusiaan tidak bisa dianaktirikan, karena pendidikan untuk meningkatkan derajat kemanusiaan, bukan untuk mereduksi nilai-nilai kemanusiaan. Oleh karena itu, mereka (para teoritis kritis) sangat menyayangkan pendidikan sekarang ini yang terlalu terfokus pada konsep investasi, yang dengan jelas mereduksi konsep pendidikan. Nah, sekiranya hasil pendidikan memiliki kondisi yang dimaksud, berarti ada sesuatu yang salah, apakah "kebijakan pendidikan" sebagai sebuah rekayasa sosial telah memberikan ruang gerak yang justru menghasilkan manusia yang hanya memiliki satu dimensi, yaitu dimensi ekonomi dan rasional. Inilah yang oleh Horkheimer disebut sebagai "rasional instrumental" dan oleh Ardono disebut sebagai "pemikiran identitas", sementara Marcuse menyebutnya sebagai "rasionalitas teknologis", Habermas menyebutnya sebagai "rasionalitas teknis" (Sudiyono, 2000).

Habermas melalui teori kritisnya telah mengingatkan kepada kita bahwa banyak bahaya yang akan menimpa sebuah masyarakat yang strategi pembangunannya diarahkan semata-mata demi akumulasi modal, birokratisasi, dan teknokratisasi sehingga menyingkirkan dan memanipulasi hakikat manusia yaitu solidaritas sosial. Berbeda dengan Habermas, Weber justru telah memprediksi bahwa manusia profesional akan lebih cepat berkembang daripada manusia berbudaya. Sementara di masyarakat, dunia dua pemikiran tersebut akan selalu terjadi pergulatan. Implikasinya adalah kebijakan yang diambilnya juga selalu terjadi pergulatan di antara dua pemikiran tersebut. Sayangnya, era globalisasi yang pada dasarnya merupakan era pasar bebas telah didukung oleh kapitalisme yang cenderung ke arah produk padat modal dan produk massa, telah berdampak pada pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan penindasan dalam segala bentuknya, telah berakibat pada hilangnya nilai-nilai kemanusiaan.

Telah dipahami bersama bahwa pendidikan berfungsi sebagai kegiatan untuk melakukan pencerahan. Pendidikan seharusnya betul-betul melakukan pencerahan dalam rangka memanusiakan manusia dan membebaskan manusia sebagai pribadi yang luhur. Namun dalam kenyataannya, kata Ardono dan Horkheimer (dalam Budi Hardiman, 1993), bahwa "mitos telah menjadi pencerahan" dan "pencerahan beralih menjadi mitos". Selanjutnya dikatakan bahwa bagi masyarakat modern, modernitas yang berjalan melalui program birokrasi dan teknokrasi sudah tidak lagi membebaskan manusia, tidak lagi memanusiakan manusia atau telah mereduksi nilai-nilai kemanusiaan dan kondisi tersebut telah menjadi mitos, yaitu segala sesuatu yang di"Tuhan"kan, didewa-dewakan.

Dalam kondisi dunia yang penuh kompetitif ini, nilai-nilai kemanusiaan, utamanya nilai-nilai solidaritas sosial masih tetap harus dijaga, agar nilai-nilai dasar kemanusiaan tetap berada pada setiap insan. Masyarakat dunia akan limbung jika kondisi ini tidak diciptakan, karena yang lebih kuat dalam segala bentuknya akan selalu merugikan yang lemah, baik dalam dimensi individu, masyarakat, negara atau bahkan korporasi. Mereka yang kuat selalu siap menerkam yang lemah.

Sebuah kebijakan akan dapat diimplementasikan secara efektif manakala sebagaimana dikatakan oleh Sabatier dan Mazmania, bahwa 1) program didasarkan pada suatu teori yang menghubungkan perubahan perilaku kelompok sasaran dengan pencapaian terhadap keadaan yang diinginkan dan ditentukan; 2) kebijakan dasar yang jelas dan struktur kebijakan yang jelas mengenai proses implementasi, sehingga bisa memaksimalkan kemungkinan bahwa kelompok sasaran bisa menampilkan perilaku sesuai dengan tujuan yang diinginkan; 3) para pimpinan dari agen yang melakukan implementasi memiliki keahlian managerial dan politik, sehingga memiliki komitmen terhadap tujuan-tujuan yang ditentukan; 4) program didukung aktif oleh kelompok-kelompok sasaran yang terorganisir dan oleh sebagian legislator kunci atau eksekutif utama sepanjang proses implementasi 5) kebijakan tidak terganggu dengan kemunculan kebijakan lainnya. Pada sisi lain, kebijakan akan sekedar menjadi sebuah impian, atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip manakala kebijakan tidak diimplementasikan

Terkait dengan masalah implementasi kebijakan, telah ditemukan bukti adanya ketidakefektifan kebijakan, misalnya di Amerika Serikat (1960) dalam mengupayakan perubahan yang fundamental dalam masyarakat, demikian pula Inggris (1970), ternyata pemerintah tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk mewujudkan reformasi sosial. Kedua negara tersebut ternyata pemerintahannya tidak efektif dalam mengimplementasikan kebijakan dalam berbagai bidang, semisal *land reform*, kesempatan kerja penuh (*full employment*), pengendalian pencemaran lingkungan, serta restrukturisasi industri, telah semakin membuka mata para ahli bahwa kebanyakan pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk

mengesahkan kebijakan, tetapi belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala ini oleh Andrew Densire sebagaimana dikutip oleh Solichin AW, (1997), disebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu istilah yang digunakan untuk keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Perbedaan tersebut dipengaruhi yang oleh Walter Williams sebagaimana dikutip Solichin, AW, (1997) sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan. *Implementation capacity* merupakan kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (policy decision) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan yang ditetapkan dalam dokumen kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan manapun sebenarnya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986) membedakan kegagalan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implemnatasi yang tidak berhasil). Kebijakan yang tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, semisal terjadi pergantian kekuasaan, dan bencana alam. Kebijakan yang memiliki resiko gagal biasanya disebabkan oleh faktor-faktor: pelaksanaannya yang jelek, kebijakannya sendiri yang jelek atau kebijakan tersebut yang bernasib jelek.

A. Pembahasan

1. Regrouping

Kebijakan sebagai dikatakan oleh Thomas Dye adalah apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah maupun yang mengatasnamakan pemerintah, baik birokrasi pusat maupun daerah. Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan surat Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar. Tujuan penggabungan tersebut adalah untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar.

Kepmendiknas Nomor 060/U/2002 tentang Pedoman Pendirian Sekolah, dalam ayat 1 pasal 23 dinyatakan bahwa pengintegrasian sekolah merupakan peleburan atau penggabungan dua atau lebih sekolah sejenis menjadi satu sekolah. Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 114/SK KDH/A/2002 bahwa penggabungan (regrouping) SD, bentuk sekolah hasil regrouping merupakan sekolah lama, dengan nomor statistik sekolah (NSS) lama pula, meskipun terdapat perubahan nama sekolah.

Hasil penelitian Sudiyono, dkk., (2009) menunjukkan 1) kebijakan regrouping belum didukung oleh kebijakan teknis operasional terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana dan pengelolaan kelas paralel; 2) Kebijakan regrouping memberikan dampak positif bagi efisiensi pendanaan sekolah, tetapi tidak efisien dalam hal pengelolaan aset. 3) kebijakan regrouping mengakibatkan terjadinya penurunan ranking prestasi hasil belajar. Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan SDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Dijelaskan lebih jauh, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap satuan produk (unit cost) sebesar Rp.

1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan, kurikulum (pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit.

Penelitian Sudyono, dkk. (2007) tentang pemberdayaan SMK terhadap DUDI dalam implementasi pendidikan sistem ganda, secara umum diperoleh hasil pada kategori baik (65%), namun demikian justru pada program normatif hanya mencapai 39% dan program adaptif mencapai cukup (42%). Artinya pemberdayaan lebih didominasi oleh rasionalitas teknis. Penelitian ini juga menghasilkan kesimpulan bahwa komitmen DUDI masih rendah.

Hasil penelitian Sudyono, dkk.(2007) tentang pemahaman Komite Sekolah dalam peningkatan mutu pelayanan di SMA kabupaten Sleman menunjukkan 1) Tingkat pemahaman peran komite sekolah SMA dalam memberikan pertimbangan untuk menyusun pedoman organisasi, pedoman biaya operasional, pedoman tata tertib, pemberian dukungan dana dan tenaga serta sarana dan prasarana sebesar 62.51%, dalam kategori tinggi; 2) Tingkat pemahaman peran komite sekolah SMA dalam memberikan pengarahan untuk menyusun pedoman organisasi, pedoman biaya operasional, pedoman tata tertib satuan pendidikan, sarana dan prasarana serta dukungan tenaga sebesar 60.77%, pada kategori tinggi; 3) Tingkat pemahaman peran komite sekolah SMA dalam pengawasan terhadap pelaksanaan pedoman organisasi, pedoman biaya operasional, pedoman tata tertib satuan pendidikan, dukungan sarana dan prasarana serta dukungan tenaga sebesar 61.42%, pada kategori tinggi. Tingkat pemahaman yang kurang dari 65% tersebut dimungkinkan karena rendahnya pemahaman komite sekolah.

Hasil penelitian Sudyono dkk. (2006) menunjukkan bahwa pemberdayaan komite sekolah oleh SMA di kabupaten Sleman terkait dengan penyusunan program sekolah dalam rentangan mulai dari tidak ada pemberdayaan 0,4%, pemberdayaan sangat rendah 2,6%, pemberdayaan rendah, 62%, pemberdayaan moderat, 34%. Hasil penelitian ini mempunyai makna bahwa sebagian besar sekolah dalam memberdayakan komite sekolah masih pada tataran rendah, yaitu sekolah sekedar meminta dukungan untuk memperoleh persetujuan program yang telah disusun oleh sekolah. Rendahnya pemberdayaan tersebut dimungkinkan karena rendahnya pemahaman komite sekolah.

Hasil penelitian Ratna Hidayati (2006), tentang partisipasi Dewan Sekolah dalam penyelenggaraan Kurikulum Muatan Lokal Bahasa Inggris di Sekolah Dasar Negeri se Gugus V Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kecamatan Imogiri kabupaten Bantul menunjukkan bahwa sebagian besar Dewan Sekolah (nama Komite Sekolah untuk kabupaten Bantul) telah melakukan partisipasi dalam perencanaan kurikulum muatan lokal Bahasa Inggris di SD Negeri se Gugus V kecamatan Imogiri.. Dalam pelaksanaan kurikulum Muatan Lokal Bahasa Inggris. Dewan Sekolah melaksanakan perannya sebagai mediator, pemberi pertimbangan, pendukung dan pengawas. Peran dewan sekolah sebagai pendukung lebih efektif daripada perannya yang lain. Hasil penelitian yang dilakukan Arianti (2005) mengenai upaya kepala sekolah SMP/Madrasah dan SMA/SMK swasta di kecamatan Piyungan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat menunjukkan adanya 62% sekolah yang melibatkan masyarakat dalam mengadakan rapat komite sekolah, mengajukan proposal, mengadakan biaya pendaftaran siswa baru, menarik iuran uang gedung, menarik biaya BP3, membuat proyek tertentu. Ini berarti masyarakat tersebut masih dalam posisi belum memahami perannya sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2003 dan PP Nomor 19 Tahun 2005, terutama terkait dengan fungsi masyarakat khususnya komite sekolah. Adanya upaya dari sekolah, bermakna bahwa masyarakat masih rendah pemahamannya terhadap perannya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Hasil penelitian Nevitriana Anggraeni (2004), yang dilakukan terhadap penyelenggaraan Program Kejar Paket C menunjukkan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan program, mengambil manfaat dan evaluasi dalam kategori rendah. Artinya Partisipasi masyarakat dalam pendidikan nonformal belum optimal.

Hasil penelitian Muh Ikhsan (2002) yang dilakukan terhadap kinerja anggota komite sekolah dalam pengelolaan Dana Bantuan Operasional (DBO) pada sekolah dasar di wilayah kecamatan Berbah

menunjukkan bahwa tingkat pemahaman komite sekolah terhadap buku pedoman pengelolaan Dana Bantuan Operasional (DBO) secara umum dalam kategori cukup, dengan rincian tingkat pemahaman kepala sekolah dalam kategori dalam kategori tinggi (sepenuhnya memahami buku pedoman pengelolaan DBO), sedangkan tokoh masyarakat memiliki tingkat pemahaman yang paling rendah.

Mencermati hasil-hasil penelitian tersebut diperoleh sebuah benang merah bahwa sebuah kebijakan tidak saja bersifat linier atau top down, artinya ketika kebijakan telah diambil tidak dengan sendirinya dapat dilaksanakan karena berbagai faktor telah menghadangnya. Kebijakan regrouping tidak hanya terbatas pada konsep efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan, tetapi juga terkait dengan dampak kebijakan. Implementasi kebijakan terkait dengan banyak faktor terutama persoalan stakeholder. Karenanya, perlu dikaji dari perspektif kebijakan.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) sesungguhnya tidak semata-mata terbatas pada mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi terlebih terkait dengan masalah konflik, siapa memperoleh apa dalam suatu kebijakan, bahkan pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan kemungkinan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar sebuah impian, atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip manakala kebijakan tidak diimplementasikan

Terkait dengan masalah implementasi kebijakan telah ditemukan bukti adanya ketidakefektifan kebijakan, misalnya di Amerika Serikat (1960) dalam mengupayakan perubahan yang fundamental dalam masyarakat, demikian pula Inggris (1970), ternyata pemerintah tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk mewujudkan reformasi sosial. Kedua negara tersebut ternyata pemerintahannya tidak efektif dalam mengimplementasikan kebijakan dalam berbagai bidang, semisal *land reform*, kesempatan kerja penuh (*full employment*), pengendalian pencemaran lingkungan, serta restrukturisasi industri, telah semakin membuka mata para ahli bahwa kebanyakan pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk mengesahkan kebijakan, tetapi belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala ini oleh Andrew Densire sebagaimana dikutip oleh Solochin AW, (1997), disebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu istilah yang digunakan untuk keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Perbedaan tersebut dipengaruhi yang oleh Walter Williams sebagaimana dikutip Solichin, AW, (1997) sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan. *Implementation capacity* merupakan kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (policy decision) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan yang ditetapkan dalam dokumen kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan manapun sebenarnya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986) membedakan kegagalan dalam dua kategori, yaitu non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil).

Kebijakan yang tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, semisal terjadi pergantian kekuasaan, dan bencana alam. Kebijakan yang memiliki resiko gagal biasanya disebabkan oleh faktor-faktor: pelaksanaannya yang jelek, kebijakannya sendiri yang jelek atau kebijakan tersebut yang bernasib jelek.

Sebagaimana dipaparkan dalam pembahasan berbagai hasil penelitian di atas bahwa regrouping tidak hanya terbatas pada efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan saja, melainkan ada berbagai hal yang merupakan lingkungan kebijakan regrouping yang harus dicermati oleh pembuatan keputusan.

Pengalaman menunjukkan bahwa terdapat sekolah yang secara teknis operasional harus di-regroup, tetapi oleh karena ketua komite sekolah sangat komit untuk mempertahankan sekolah yang bersangkutan maka sekolah tersebut tidak jadi dilakukan peregrouping. Hal ini disebabkan jika dipertimbangkan jika dilakukan regrouping maka justru efisiensi masyarakat pengguna sekolah menjadi tidak efisien dan efektif. Dengan kata lain dari sisi pemerintah mungkin sekolah akan efisien, dan efektif, tetapi dari masyarakat bisa jadi malahan sebaliknya yaitu tidak efisien dan efektif. Karenanya implementasi kebijakan harus dilihat secara lebih proporsional dan komprehensif.

Implementasi regrouping juga dipengaruhi oleh rumusan kebijakan yang diambil oleh pengambil kebijakan. Lemahnya rumusan kebijakan dipengaruhi oleh adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar, adanya pengaruh kebiasaan lama, adanya pengaruh sifat pribadi dan adanya pengaruh keadaan masa lalu. Persoalan lainnya adalah pembuat kebijakan sering melakukan kesalahan terkait dengan cara berpikir yang sempit, adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulang masa lalu, terlampaui menyederhanakan masalah, terlampaui menggantung pada pengalaman seseorang, keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi pembuatan keputusan, tidak adanya keinginan untuk membuat percobaan dan keengganan untuk membuat keputusan (Sudiyono, 2007). Ada beberapa teori terhadap implementasi kebijakan yaitu:

- a. Implementasi sebagai proses yang sempurna. Artinya implementasi sebagai proses yang linier. Ketika kebijakan ditetapkan secara otomatis dapat dilaksanakan.
- b. Implementasi sebagai model proses. Dalam hal ini agar kebijakan dapat implementasi maka harus memenuhi 4 variabel yaitu kebijakan yang diidealisasikan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana dan faktor lingkungan.
- c. Implementasi sebagai pendekatan top down.
- d. Implementasi sebagai proses pembelajaran.
- e. Implementasi sebagai sebuah abstraksi hubungan berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan.
- f. Implementasi sebagai proses politik dan administrasi.
- g. Implementasi kebijakan sebagai fungsi dari karakteristik masalah struktur manajemen program serta faktor-faktor di luar regulasi.
- f. Implementasi sebagai evolusi bahwa implementasi merupakan proses redifinisi terhadap tujuan dan hasil.

Berdasarkan kajian tersebut, jelaslah bahwa proses implementasi kebijakan, tidak serta merta berjalan linier. Hal ini dimungkinkan variabel-variabel ketika menyusun kebijakan sudah terjadi perubahan pada saat kebijakan diimplementasikan baik jumlah maupun intensitasnya. Hal ini berarti kebijakan regrouping dengan implementasi kebijakan tersebut telah berbeda, sehingga implementasi tidak dapat dilakukan secara otomatis, atau terjadi penyesuaian-penyesuaian, karena kebijakan selalu terjadi dan berlangsung dalam konteks sosial dan politik.

3. Evaluasi kebijakan

Untuk mengetahui sejauhmana sebuah kebijakan mencapai tujuan selalu diikuti oleh evaluasi. Solichin Abdul Wahab (1997) menegaskan bahwa penelitian evaluasi, apa-pun aspek yang disoroti, tidaklah pernah berlangsung dalam suasana yang vacuum. Ia pada hakikatnya merupakan aktivitas yang berlangsung dalam konteks social politik tertentu. Menurut Weiss (1987) sebagaimana dikutip Solichin Abdul Wahab (1997) program dan proyek pembangunan merupakan ciptaan atau produk politik dan hasil dari proses negosiasi yang melibatkan sejumlah aktor, para politisi yang melibatkan sejumlah aktor, para politisi, administrator dan kelompok sasaran (pemetik manfaat) dalam memperjuangkan sumber-sumber langka. Implikasinya adalah penelitian evaluasi kebijakan tidak dapat menghindarkan diri untuk membuat pernyataan-pernyataan yang sarat dengan implikasi sosial politik. Penelitian evaluasi kebijakan berusaha untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan (a) sejauhmana telah terjadi perubahan-perubahan sebagai akibat dari sebuah intervensi serta sejauhmana perubahan tersebut terjadi sesuai dengan tujuan program, dan (b) bagaimanakah pencapaian hasil akhir program tersebut secara meyakinkan terkait dengan berbagai sumber daya yang telah dicurahkan pada program tersebut.

Thomas J. Cook dan Frank P. Scioili, Jr., dalam Kenneth M. Dolbeare (1975) memberikan penjelasan bahwa analisa dampak kebijakan dengan logika bahwa kebijakan diturunkan dalam sebuah program kerja. Setiap program memiliki tujuan (khusus). Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan sebuah aktivitas. Sejauhmana keberhasilan aktivitas tersebut diukur dari ukuran atau kriteria keefektifannya.

Dampak kebijakan merupakan akibat dari sebuah keefektifan kebijakan. Dampak dalam hal ini terbagi atas dampak primer (primary impact) dan sekunder (secondary impact) yang diharapkan, serta dampak primer dan sekunder yang tidak diharapkan.

Dengan demikian penelitian evaluasi kebijakan tidak hanya selesai pada tataran sebuah kebijakan telah dapat dilakukan, tetapi yang lebih penting adalah dampak sebuah kebijakan terhadap kelangsungan program. Karenanya penelitian evaluasi kebijakan tidak hanya terkait dengan efisiensi dan efektivitas semata, tetapi juga yang jauh lebih penting adalah dampak dari sebuah kebijakan baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Hasil penelitian Sudiyono, dkk., (2009) menunjukkan 1) kebijakan regrouping belum didukung oleh kebijakan teknis operasional terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana dan pengelolaan kelas paralel; 2) Kebijakan regrouping memberikan dampak positif bagi efisiensi pendanaan sekolah, tetapi tidak efisien dalam hal pengelolaan aset. 3) kebijakan regrouping mengakibatkan terjadinya penurunan ranking prestasi hasil belajar. Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan SDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Dijelaskan lebih jauh, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap satuan produk (unit cost) sebesar Rp. 1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan, kurikulum (pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit.

Evaluasi kebijakan umumnya terfokus pada tiga isu pokok, yaitu efektivitas, efisiensi dan dampak. Studi evaluasi kebijakan memfokuskan pada persoalan apakah sebuah program telah mewujudkan tujuannya. Pemerintah melakukan regrouping bertujuan untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar. Mencermati rumusan ini jelas bahwa tujuan regrouping terbatas pada permasalahan efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan. Sementara dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sangat variatif, baik dari perspektif stakeholders, ideologis, geografis maupun komitmen. Karena implikasi regrouping tidak hanya bagi pemerintah, tetapi juga terkait dengan kepentingan peserta didik, pendidik, kepala sekolah, komite sekolah, dan pemetik kepentingan lainnya.

B. Kesimpulan

1. Kebijakan regrouping bertujuan untuk melakukan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pendidikan.
2. Implementasi regrouping harus dilihat secara komprehensif, tidak hanya masalah efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan tetapi dilihat secara komprehensif, baik terkait dengan masalah sosial, ekonomi maupun politik.

C. Saran

Semua stakeholder dalam penyelenggaraan pendidikan harus mencermati pelaksanaan regrouping secara komprehensif, bukan terbatas hanya dari perspektif efisiensi dan efektivitas

D. Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin, (1998). Analisis Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasinya, Edisi 1, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi Unibraw Malang
-, (1997). Evaluasi Kebijakan Publik, Malang, FIA Universitas Brawijaya bekerjasama dengan IKIP Malang
-, (1998). Reformasi Pelayanan Publik menuju Pelayanan yang Responsip Berkualitas, Universitas Brawijaya, Malang
- Arianti, (2005). Upaya sekolah meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam pendidikan pada sekolah swasta se kecamatan Piyungan, Skripsi, FIP UNY
- Dolbeare, M. Editor, (1975). Public Policy Evaluation, Volume II, London, Sage Publications,
- Dusseldorp, Van (1990). Project Preparation and Implementation in Developing Cuontries, Wageningen Agricultural University
- Kepmendagri. Nomor 421.2/2501/bangda (1998). Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar, Jakarta, 16 Nopember 1998.
- Kiemas Rizka, (2004). Manajemen Sarana dan Prasarana Pendidikan Sekolah Dasar Negeri yang di Regrouping se Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo, Skripsi, FIP UNY
- Martono, (2003). Problem-Problem dalam Penyelenggaraan Sekolah Dasar yang Diregrouping di kecamatan Pakem, kabupaten Sleman, Skripsi, FIP UNY
- Muh Ekhsan, (2002). Kinerja Komite Sekolah dalam Pengelolaan Dana Bantuan Operasional (DBO) pada Sekolah Dasar di Kecamatan Berbah, Skripsi, FIP UNY
- Nevitriana Anggraeni, (2004). Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Program Paket C di PKBM Langen Widyatama Kecamatan Kraton, Skripsi, FIP UNY
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005, (2006). Tentang Standar Nasional pendidikan, Bandung, PT Citra Umbara
- Ratna Hidayati, (2006). Partisipasi Dewan Sekolah dalam Penyelenggraan Kurikulum Muatan Lokal Bahasa Inggris di Sekolah Dasar Negeri se Gugus V Cabang Dinas P dan K kecamatan Imogiri, Skripsi, FIP UNY
- Sudiyono, (2007), Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Pendidikan, FIP UNY
-, (2007). Pemahaman Komite Sekolah dalam Peningkatan Mutu Pelayanan di SMA kabupaten Sleman, FIP UNY
-, (2007). Pemberdayaan Dunia Usaha dan Dunia Industri (DUDI) dalam Implementasi Pendidikan Sistem Ganda (PSG) di Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) kabupaten Sleman, FIP UNY
-, (2006). Pemberdayaan Masyarakat dalam Penyusunan Program di SMA Kabupaten Sleman
-, (2000). Implementasi Kebijakan Pendidikan: (Kasus: Pendidikan Sistem Ganda di SMK Teknologi Tiunggal Cipta, Klaten, (Tesis), Malang, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, Yogyakarta., JJ. Learning
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 (2006), tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bandung, PT Citra Umbara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 (2006), tentang Guru dan Dosen, Bandung, PT Citra Umbara
- Universitas Negeri Yogyakarta, 2008, Kajian Awal Filosofi, Yogyakarta, Karangmalang, Yogyakarta
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005, (2006). Tentang Standar Nasional pendidikan, Bandung PT Citra Umbara
- Yuliana, (2004). Pelaksanaan Regrouping di Kecamatan Minggir Kabupaten Sleman Ahun 2002, Kajian Kasus SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo, Skripsi, FIP UNY